

Arbeids- og sosialdepartementet

postmottak@sd.dep.no

Deres ref.: 16/2002

Oslo 2. oktober 2016

Forslag til endringer i arbeidsmiljølovens regler om varsling

Vi viser til høringsbrev av 20. juni.

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere som har journalistikk som yrke. Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier (trykt presse, radio, tv og internettpublikasjoner) i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier.

1. Generelt

Vi vil på generelt grunnlag støtte forslag til lovendringer som kan styrke varslernes rettsvern i Norge. NJ, NP og NR har ved flere anledninger understreket betydningen av at arbeidstakere – uten frykt for represalier – kan melde fra om potensielt kritikkverdige eller ulovlige forhold. Temaet har gjennom flere år vært gjenstand for faglige drøftinger i ulike fora i medieorganisasjonene.

Vi mener samtidig at det foreliggende forslaget har et for snevert utgangspunkt, og særlig sett i lys av nye urovekkende tall for måling av hvordan arbeidstakerne mener at «varslingseffektiviteten» har sunket. Dette kom fram i en presentasjon av flere omfattende undersøkelser som FAFO presenterte på et seminar 28. september i år.

I en undersøkelse i 2010 fant FAFO at 49 prosent mente at varsling resulterte i bedre forhold, mens undersøkelsen gjort i 1. kvartal i år, ga som svar at bare 36 prosent mener at det hjelper å varsle. På spørsmål om varslere vil varsle igjen, er det ti prosent færre som svarer ja i 2016, sammenliknet med 2010.

FAFO-undersøkelsene viser også at en av fire varslere blir straffet for å ha varslet, mens halvparten av de som mente å ha observert kritikkverdige forhold overhodet ikke varslet i noen form. Hovedårsaken var frykt for represalier. Undersøkelsene viste også at kun i to prosent av tilfellene var det gitt varsel til tilsynsmyndighet, og ingen hadde varslet i medier.

Nåværende lovgivning, og det foreliggende forslaget, tar utgangspunkt i varsling fra et arbeidsmiljøståsted, altså et rettighetsperspektiv for arbeidstaker. Vi mener det er nødvendig

med en mer omfattende gjennomgang av reglene om varsling enn hva det foreliggende forslaget legger opp til.

Også uttalelser fra Sivilombudsmannen viser at det må sterkere virkemidler til, etter at temaet har vært tatt opp i flere årsberetninger fra ombudsmannen. I mars 2015 hadde ombudsmannen et møte om problemområdet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som ansvarlig for den sentrale arbeidsgiverfunksjonen i staten, og for veiledninger til kommunen i slike spørsmål. Dette førte til at det ble gjennomført en undersøkelse etter eget tiltak av ombudsmannen, og den konkluderte med en uttalelse (2015/940) der ombudsmannen anbefalte en rekke konkrete tiltak.

Det må etter vår oppfatning tydeliggjøres at varsling er en *ønsket* aktivitet og at varslervernet er et virkemiddel for at *samfunnet* skal bli kjent med vesentlig informasjon, vel så mye som en rettighet for den enkelte ansatte.

Allerede i 1999 understreket Ytringsfrihetskommisjonen (NOU 1999:27) at demokratiperspektivet er vel så viktig som rettighetsperspektivet når vi skal forklare og forsvare en vid ytringsfrihet. I tillegg er det i dag riktig å legge vekt også på hvilken betydning varsling kan ha for sikkerhet og velferd på arbeidsplassene, og på effektivitet og forbedringer.

Det må gjøres tydelig at reglene om varsling innebærer et *forsterket* vern av den som sier i fra, målt opp mot de generelle prinsipper for ytringsfrihet som ellers gjelder etter Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 10. Prinsippene i Europarådets parlamentarikerforsamlings resolusjon 2060 (2015), om å styrke vernet av såkalt «whistleblowing», må synliggjøres ytterligere i norsk lovgivning. Etter vår oppfatning mister mange formålet med vernet av syne i lovgivningsprosessen, nemlig at varsling skal avdekke uheldige og kritikkverdige forhold. Vi ser dessverre at varslereglene ofte betraktes som *uttømmende* regler for den ansattes ytringsfrihet på de områdene som reglene materielt omfatter, altså «kritikkverdige forhold».

2. Uklare og begrensende kriterier

Mens ytringsfrihet innebærer at man kan ytre seg om alt hvis det ikke er forbudt, har varslingsreglene den funksjon at varsling er forbudt dersom vilkårene for varsling ikke er oppstilt. En slik "speilvendning" av ytringsfriheten følger av måten bestemmelsen er bygd opp. Av alminnelig debatt og enkeltsaker fremgår det tydelig at reguleringen også oppfattes slik. Det er svært uheldig.

Problemet forsterkes av måten bestemmelsene i arbeidsmiljøloven er formulert. Vi minner her om de tydelige retningslinjene som departementet fikk fra en samlet arbeids- og sosialkomite tidligere i år. Her viste komiteen til medieorganisasjonenes argumentasjon, og ba «regjeringen om å ta med en drøfting av hvordan disse begrepene kan tydeliggjøres i sin varslede høring om nye lovbestemmelser», jf. Innst. S (2015-2016) s. 2. Når det stilles krav om at det som det skal varsles om må være «kritikkverdig» og at varslingen skal være «forsvarlig», innebærer det i utgangspunktet krav som ellers ikke stilles til frie ytringer. Det er fort gjort å tolke en slik bestemmelse dithen at det ikke foreligger rett til å ytre seg om forhold på egen arbeidsplass, dersom det ikke foreligger noe «kritikkverdig». Den såkalte

«Monikasaken» er illustrerende. Her ble varsleren møtt med at han måtte forholde seg taus fordi hans kritikk av politietterforskningen "bare" var "faglig diskusjon" og derfor falt utenfor varslingsreglene. Varslingsreglene ble altså oppfattet slik at de overstyrte den alminnelige ytringsfrihet.

Kravet om «forsvarlig» varsling er om mulig enda mer problematisk. Det er beskrevet som en plikt for varsleren, og varsleren blir dermed i utgangspunktet fremstilt som den som gjør noe galt. Gjeldende regler legger opp til dette, siden kravet til forsvarlighet fokuserer på fremgangsmåten ved varslingen, og ikke innholdet i det som varslingen gjelder. Anklage om uforsvarlig varsling er derfor en effektiv måte å avlede oppmerksomheten fra det vesentlige, nemlig saksinnholdet.

Vi var kritisk til måten evalueringen av varslerinstituttet fant sted på i 2014. Vi mener den satte begrenset fokus på varsling som en effektiv mekanisme for forebygging og avdekking av kritikkverdige forhold i arbeidslivet. I tillegg synes vi kravet om «forsvarlig» varsling ble for lite drøftet. Etter vår oppfatning er dette fortsatt et uklart begrep som lett skaper usikkerhet for den som ønsker å varsle. Fokus dreies bort fra virksomhetens kritikkverdige forhold og over til spørsmålet om varsleren har optrådt på korrekt måte.

Både hver for seg og til sammen er trolig de to kriteriene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig» så kompliserende at mange potensielle varslere ikke tør å si fra, simpelthen fordi de ikke er trygge på om det faktisk er på riktig side av lovens grense. Dette bør lovgiverne rydde opp i.

3. Intern kontra ekstern varsling i lys av kildevernet

I forlengelsen av de utfordringer vi tar opp under punkt 2, følger det at loven er uklar med hensyn til vernet av de varslere som velger eller finner det hensiktsmessig å varsle utenfor virksomheten. Lovens system og kriterier er allerede i dag innrettet slik at det skaper usikkerhet hos arbeidstakerne med hensyn til *hvordan* varslingen skal foregå. Forslaget til endringer i arbeidsmiljøloven kan synes tilforlætelige: virkeområdet utvides, virksomheter over en viss størrelse pålegges å utarbeide rutiner for varsling og det innføres taushetsplikt ved varsling til offentlige myndigheter.

Utfordringen er at særlig de forslagene som gjelder rutiner for varsling, vil kunne segmentere tanken om at varsling primært er et internt anliggende for virksomheten og varslingsreglene er uttømmende. Det mener vi er uheldig.

Riktignok står det i utkastet til ny § 2 A-3, punkt 4) at «*Rutiner etter denne bestemmelsen må ikke begrense arbeidstakers rett til å varsle etter § 2 A-1.*» Henvisningen til § 2 A-1 fører imidlertid arbeidstakeren «tilbake» til kravet om å oppfylle kriteriene «kritikkverdige forhold» og «forsvarlig» fremgangsmåte. Ikke på noe punkt i høringsnotatet drøftes forholdet til ekstern varsling og kildevernet. Dette mener vi er helt påkrevd etter at en samlet arbeids- og sosialkomite i Innst. 205 S (2015-2016) s 2 ber regjeringen se varslervernet i sammenheng med kildevernet.

Som medieorganisasjonene fremholdt under høringen om *Representantforslag 30 S (2015-2016) – Vern av varslere* i Stortinget i februar mener vi det trengs en mer helhetlig gjennomgang av varslerinstituttet. I en slik nødvendig gjennomgang mener vi at varslervernet må ses i sammenheng med kildevernet. Selv om kildevernet ikke er nevnt i forslaget, mener vi dette henger nøye sammen med varslerinstituttet.

Dette er som kjent en menneskerettighet den enkelte har, til å ytre seg anonymt. Denne anonymitetsretten kalles jo ofte for ytringsfrihetens sikkerhetsventil, fordi den skal gi borgere en mulighet til å si ifra om blant annet kritikkverdige forhold. For å utøve en fri og uavhengig journalistikk er mediene avhengig av at enkeltmennesker tør å videreformidle samfunnsmessig relevant informasjon. I noen situasjoner kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet.

Vår erfaring er dessverre at kildevernet er under press. Ny teknologi og lovgivning de siste årene har ført til stor usikkerhet anonymitetsretten. Kommunikasjon mellom journalister og deres anonyme kilder kan fanges opp. Truslene mot kildevernet må tas på alvor. Bare vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil være nok til at anonyme kilder kan bli mer tilbakeholdne med å formidle opplysninger til journalister. Viktig underretning til borgerne vil dermed kunne gå tapt. Journalisters informasjonskanaler vil kunne tørke ut og pressens demokratiske samfunnsrolle undergraves.

4. Taushetsplikt

Departementet foreslår etter vår mening et urovekkende upresist forslag til taushetsplikt ved varsling.

For det første mener vi at det tydeligere må fremkomme at det kun er varslersens identitet som skal beskyttes, ikke det materielle innholdet i varselet. Når departementet f.eks. nevner at arbeidssted skal vernes, vil dette mer bli et vern for et aktuelt arbeidssted med flere tusen ansatte, enn et vern av varsleren. Poenget må være at vernet kun skal innebære at man ikke kommer på sporet av varsleren. Ikke at et utsatt arbeidssted skal komme i et uheldig lys.

For det andre foreslår departementet at vern av varsleren kun skal gjelde ved varsling til «offentlige myndigheter» og bare «under den forvaltningsmessige behandlingen av saken». Dette vil innebære at f.eks. ved varsling til Norges Bank eller andre private aktører, vil det ikke foreligge noen taushetsplikt som verner varslersens identitet. I tillegg legger en slik lovregulering ikke opp til noen garanti for vern av varsleren dersom saken utvikler seg til en domstolsbehandling. Vernet om varslersens identitet på naturligvis gjelde på ett hvert tidspunkt i en saksprosess.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy

spesialrådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud

advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen

generalsekretær